ULKOMINISTERIÖ
Konsulipalvelut
KPA-01 Minna-Kaisa Liukko

PC0TQ245-25

17.11.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite

Asia

Ulkoministeriön vastine hallintovaliokunnalle hallituksen esitykseen 122/2021 vp esitettyihin lausuntoihin

1. Yleistä

Hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta (HE 122/2021 vp) valiokuntakäsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä vastinetta annettuihin asiantuntijalausuntoihin. Lisäksi hallintovaliokunta on pyytänyt lisättäväksi vastineeseen kuvauksen pikakaistasta sekä päivitetyt tiedot oleskelulupahakemusten käsittelyajoista ja määristä tällä hetkellä.

Yleisesti ulkoministeriö toteaa, että pitkäaikaista viisumia koskeva lainsäädäntö ei sellaisenaan vaikuta oleskelulupahakemusten käsittelyyn tai ratkaisemiseen Maahanmuuttovirastossa. Pitkäaikaista viisumia koskevalla sääntelyllä ei siten ole vaikutusta oleskelulupahakemusten käsittelyaikoihin.

Pikakaista

Pikakaista on budjettiriihen (syyskuu 2020) kirjauksien mukainen ”nopean luvan reitti” erityisasiantuntijoille, kasvuyrittäjille sekä heidän perheenjäsenilleen. Pikakaista on nykylainsäädännön puitteissa tehtävää prosessin sujuvoittamista ja tehostamista koskeva palvelulupaus. TEM, SM, UM, VM, Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto ja Business Finland ovat valmistelleet pikakaistan ja siihen liittyvän pitkäaikaisen viisumin viisumin käyttöönottoa. Pikakaistan ja siihen liittyvän pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto toteutuu tämän hetkisen arvion mukaan kesäkuussa 2022.

Pikakaista ei ole uusi lupakategoria, vaan palvelulupaus, jossa erityisasiantuntijan ja kasvuyrittäjän sekä heidän perheenjäsenensä sähköiselle oleskelulupahakemukselle luvataan päätös 14 vuorokauden sisällä sähköisen hakemuksen lähettämisestä ja maksamisesta.

Pitkäaikaisen eli niin sanotun kansallisen D-viisumin käyttöönotto mahdollistaa pikakaistan palvelulupauksen tosiasiallista toteutumista, sillä se varmistaa myös viisumivelvollisten maiden kansalaisten nopean maahantulon

siten, ettei henkilön tarvitse myönteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen jäädä odottamaan oleskelulupakorttia ulkomaille. Pikakaistalla oleskelulupakortti toimitetaan henkilölle vasta Suomessa.

Tilastotiedot vuodelta 2021

Oleskelulupahakemusten määrät

Oheisena päivitetty tilasto erityisasiantuntijoiden ja kasvurittäjien sekä heidän perheenjäsentensä oleskelulupahakemusten määristä 1-10 2021:

	Vireille Suomessa	*Yhteensä hakemuksia*
Erityisasiantuntija	*350*	*1280*
Erityisasiantuntija, sininen kortti	*9*	*165*
Erityisasiantuntija, sininen kortti; perheenjäsen	*10*	*223*
Erityisasiantuntija; perheenjäsen	*90*	*822*
Kasvuyrittäjä	*3*	*129*
Kasvuyrittäjä; perheenjäsen	*2*	*108*

Myönteiset päätökset ensimmäistä oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin 1-10.2021

Myönteisiä päätöksiä annettiin yhteensä 1298 päätöstä. Näistä erityisasiantuntijoita 1018 päätöstä, erityisasiantuntijat, sininen kortti 145 päätöstä ja kasvuyrittäjät 135 päätöstä.

Ensimmäisten oleskelulupien käsittelyajat

Vuoden 2021 lokakuuhun mennessä erityisasiantuntijoiden ulkomailla jätettyjen oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on Maahanmuuttovirastossa ollut 16 päivää ja mediaanikäsittelyaika 9 päivää. EU:n sinisen kortin osalta keskimääräinen käsittelyaika on ollut Maahanmuuttovirastossa 14 päivää ja mediaanikäsittelyaika 11 päivää. Kasvuyrittäjien ulkomailla jättämien oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut Maahanmuuttovirastossa 23 päivää ja vastaava mediaanikäsittelyaika 13 päivää.

TOP 5 kansalaisuudet ensimmäisen oleskelulupahakemuksen osalta 1.-10.2021

Erityisasiantuntija	
Intia	555
Venäjä	155
Kiina	77
USA	46
Kanada	49

Erityisasiantuntija, sininen kortti	
Intia	60
Venäjä	39
USA	6
Kiina	12
Turkki	7

Kasvuyrittäjä	
Venäjä	32
Iran	36
Intia	22
Kiina	6
Ukraina	6

Lähde: Maahanmuuttovirasto

2. Vastine asiantuntijalausuntoihin

Pyydettynä vastineena perustuslakivaliokunnan ja asiantuntijoiden lausuntoihin ulkoministeriö esittää seuraavaa:

Pitkäaikaisen viisumin maksu

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan pitänyt esityksen tavoitetta kannatettavana. Valtiovarainministeriö on katsonut, että maahanmuuttohallinnon tietojärjestelmiä ja tietovarantoja sekä niitä koskevaa sääntelyä kehitettäessä olisi jatkossa kuitenkin syytä kiinnittää huomiota maahanmuuton eri prosessien virtaviivaistamiseen ja integroimiseen niin, että toimintaprosesseissa ei synny tietojärjestelmiin liittyvistä järjestelyistä aiheutuvaa ylimääräistä taakkaa. Valtiovarainministeriö on lausunnossaan todennut, että esityksen pohjalta muodostettavassa mallissa Maahanmuuttovirasto myöntäisi pitkäaikaisen viisumin käyttäen siihen ulkoministeriön viisumien käsittelyyn tarkoitettua tietojärjestelmää.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan myös korostanut, että valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheútuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Valtiovarainministeriö on todennut, ettei esityksessä ole arvioitu kuinka suuri käsittelymaksu pitkäaikaisesta viisumista tullaan perimään. Viisumin hinta saattaa vaikuttaa sen houkuttelevuuteen.

Ulkoministeriön vastaus

Lähtökohta on, että pitkäaikaisen viisumin käsittelyn kustannukset katetaan hakemusmaksuilla valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti. Pitkäaikaisen viisumin käsittelymaksusta tullaan säätämään sisäministeriön asetuksessa Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta. Pitkä-aikaisen viisumin käsittelymaksua tullaan arvioimaan maksuasetuksen muutoksen yhteydessä. Maahanmuuttoviraston suoritteet on määritelty maksullisiksi ja hinta määräytyy omakustannusperiaatteella. Muissa EU-maissa pitkäaikaista viisumia koskevat käsittelymaksut vaihtelevat 60 eurosta 150 euroon.

Tietojärjestelmien osalta ulkoministeriö toteaa, että Maahanmuuttovirasto käyttää pitkäaikaista viisumia koskevassa päätöksenteossa Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmää (UMA-tietojärjestelmä).

Viisumihakemukseen ilmoitettavat tiedot

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriö on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota hakemuskaavakkeesta säätämiseen asetuksen tasolla. Lisäksi oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota hakemukseen liitettävistä tiedoista. Oikeusministeriö on lausunnossaan katsonut, että esityksessä on jäänyt epäselväksi, miksi pitkäaikaiseen viisumiin hakemisen yhteydessä hakemisen yhteydessä hakemuksen liitteeksi on liitettävä vain hakijan kasvokuva ja ulkomaalaislain 13 §:ssä tarkoitettu matkustusasiakirja.

Ulkoministeriön vastaus

Maahanmuuttovirasto laatii oleskelulupahakemusta koskevat hakemuskaavakkeet ja pitkäaikaisen viisumin hakemuskaavakkeen. Oleskelulupaa koskevista hakemuskaavakkeista ei ole säädetty asetuksen tasolla. Tämän vuoksi on valmistelussa katsottu, ettei tässä yhteydessä myöskään pitkäaikaisen viisumin hakemuskaavakkeesta säädetä asetuksen tasolla. Maahanmuuttovirasto luo hakemuskaavakkeen, johon pitkäaikaisen viisumina hakijan henkilötiedot sisällytetään.

Pitkäaikainen viisumi liittyy tässä esityksessä kiinteästi oleskelulupahakemukseen ja pikakaistaan. Tämän vuoksi riittäväksi hakemukseen liitettäväksi asiakirjaselvitykseksi tässä tilanteessa on katsottu kasvokuva ja voimassa oleva matkustusasiakirja. Lisäksi on huomattava, että tarvittavat tiedot pitkäaikaisen viisumitarran tulostamiseksi on lueteltu tyhjentävästi komission 14.1.2020 antamassa täytäntöönpanopäätöksessä päätöksessä C (2020) 34 final, jonka liitteenä on viisumitarran täyttöohjeet. Liitteen mukaan viisumiin on sisällytettävä seuraavat tiedot: viisuminhaltijan etu- ja sukunimet, viisumin myöntämispäivä ja viisumin voimassaoloaika, viisumin kelpoisuusalue, maahantulokertojen määrä, joita voi olla yksi tai useampi, maassa oleskelun aika, joka ilmoitetaan päivissä, matkustusasiakirjan numero ja viisumin myöntävä valtio ja viranomainen. Käsiteltävistä henkilötiedoista säädetään henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetussa laissa (615/2020).

Kansallinen turvallisuus ja menettelyt sen turvaamiseksi

Suojelupoliisin lausunto

Suojelupoliisi on lausunnossaan katsonut, ettei pitkäaikaisen viisumin myöntäminen muodosta itsenäistä riskiä kansalliselle turvallisuudelle, koska pitkäaikainen viisumi voidaan myöntää ainoastaan henkilölle, jolle on myönnetty oleskelulupa. Suojelupoliisi kuitenkin korostaa lausunnossaan, että sillä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus arvioida oleskeluluvan hakijoiden kansalliselle turvallisuudelle muodostamaa uhkaa riippumatta oleskeluluvan tyypistä, ja tarvittaessa toimittaa oleskeluluvan hakijaa mahdollisesti koskeva raskauttava tieto Maahanmuuttovirastolle päätöksenteon tueksi.

Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota esityksen 17 a §:n säännöskohtaisiin perusteluihin, joissa käsitellään Sirene-toimiston tehtäviä. Poliisihallitus katsoo, että säännöskohtaisia perusteluita tulisi täsmentää siltä osin, että Sirene-toimisto on ainoastaan se taho, jonka kautta käytännössä luodaan vain yhteydet asianomaisen maahantulokiellon antaneen valtion viranomaisiin. Varsinaisen neuvottelun sisältö ja sen perusteella tehtävät päätökset kuuluvat oleskelulupa- tai viisumiasioissa toimivaltaisille viranomaisille.

Ulkoministeriön vastaus

Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta ulkoministeriö toteaa, että Schengenin yleissopimuksessa säädetään myös pitkäaikaisen viisumin tietyistä yleisistä edellytyksistä, jotka tulee ottaa huomioon pitkäaikaista viisumia myönnettäessä. Schengenin yleissopimuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan, kun jäsenvaltio aikoo myöntää oleskeluluvan tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin, sen tulee tarkistaa hakijan tiedot Schengenin tietojärjestelmästä. Artiklan mukaan, jos jäsenvaltio aikoo myöntää oleskeluluvan tai pitkäaikaisen viisumin ulkomaalaiselle, joka on määrätty maahantulokieltoon, sen on ensin neuvoteltava määräyksen antaneen jäsenvaltion kanssa. Oleskelulupa tai pitkäaikainen viisumi voidaan tällöin myöntää ainoastaan painavista syistä, erityisesti humanitaarisista syistä tai kansainvälisten velvoitteiden takia

Ulkoministeriö toteaa, ettei se näe estettä sille, että esitystä täsmennetään poliisihallituksen huomion johdosta. Esityksen 17 a §:n säännöskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin lause, jossa viitataan SIS-rajatarkastusasetukseen (EU) 2018/1861, jossa säädetään menettelystä toimivaltaisten viranomaisten välillä. Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta.

Pykälän 17 a §:n säännöskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin seuraava lause: ”*Neuvottelut tullaan hoitamaan SIS-rajatarkastusasetuksen (EU) 2018/1861 (27 artiklan) mukaista menettelyä noudattaen*”.

.

<u>Pikakaistan mukainen aikataulu ja henkilöllisyyden tarkistaminen</u>

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan tukenut esityksen toteutumista ja pitänyt tärkeänä, että pikakaistan ja pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto voi tapahtua tämän esityksen sisällön mukaisesti ja suunnitellussa aikataulussa. Työ- ja elinkeinoministeriö on kiinnittänyt huomiota lakiehdo-

tuksen kohdan 17 b §:n 3 momenttiin, jossa säädetään henkilön *tarkistamisesta* kun taas esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa kirjoitetaan henkilöllisyyden *varmentamisesta.*

Ulkoministeriön vastaus

Ulkoministeriö on konsultoinut asiasta sisäministeriötä. Ulkomaalaislain terminologia ei tältä osin ole täysin yhtenäväinen ja terminologiaa on syytä tarkastella ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Tämän vuoksi tässä vaiheessa pitäydytään ulkomaalaislain 69 §:n mukaisessa terminologiassa, jossa säädetään ulkoasiainhallinnon tehtävistä ja käytetään ilmaisua tarkistaminen. Asiallisesti esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on kuvattu se, miten pitkäaikaisen viisumin hakijan henkilöllisyys tarkistetaan.

Resurssien riittävyys Maahanmuuttovirastossa

SAK:n lausunto

Teknologiateollisuus ry:n lausunto

Business Finland Oy:n lausunto

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että uuden prosessin käyttöönotto Maahanmuuttovirastossa ei saa hidastaa muita erityisasiantuntijan lupien käsittelyä tai jatkolupien käsittelyä. Kokonaisuuden tulee toimia jouhevasti ja että Maahanmuuttoviraston riittävästä resursoinnista pitää huolehtia.

Ulkoministeriön vastaus

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto merkitsee uutta tehtävää Maahanmuuttovirastolle. Asia on valmistelussa huomioitu ja arvioitu sekä kirjattu hallituksen esitykseen.

Pitkäaikaisen viisumin kohderyhmän laajentaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

Suomen Yrittäjien lausunto

Elinkeinoelämän keskusliiton lausunto

Keskuskauppakamarin lausunto

Teknologiateollisuus ry:n lausunto

Lausunnoissa pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto maahantuloprosessin nopeuttamiseksi sai kannatusta ja esitystä pidetään tarpeellisena. Samalla kuitenkin lausunnoissa esitettiin tarve pitkäaikaisen viisumin henkilöryhmän laajentamiseksi uusiin henkilöryhmiin kuten esimerkiksi opiskelijoihin ja tutkijoihin. Lausunnoissa kuitenkin pidetään tärkeänä toteuttaa nyt hallituksen esityksen mukainen pitkäaikainen viisumi, koska esityksen laajentaminen tässä vaiheessa voisi vaarantaa erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille suunnatun pikakaistan mukaisen toteutuksen suunnitellussa aikataulussa. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä pitkäaikaisen viisumin jatkovalmistelua uuden hallituksen esityksen muodossa.

Ulkoministeriön vastaus

Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen muihin käyttötarpeisiin arvioidaan ja valmistellaan tämän esityksen jälkeen. Valmistelusta ottaa vastuun valtioneuvoston ohjesäännön mukaan sisäministeriö ja valmistelua tehdään viranomaisyhteistyössä samalla tavoin kuin tätä esitystä koskeva valmistelu on tehty.

Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen oleskelulupahakemuksen perusteella

Elinkeinoelämän keskusliiton lausunto
Keskuskauppakamarin lausunto

Useassa lausunnossa tuotiin esille myös se vaihtoehto, että pitkäaikainen viisumi tulisi myöntää jo siinä vaiheessa kun oleskelulupahakemus on jätetty.

Ulkoministeriön vastaus

Päätöksen tekeminen pitkäaikaisesta viisumista ennen oleskeluluvan myöntämistä edellyttäisi sitä, että viisumin myöntämistä koskevassa päätösharkinnassa olisi arvioitava ennakollisesti myös se, täyttääkö hakija erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskelulupahakemuksen edellytykset. Tämä tarkoittaisi käytännössä Maahanmuuttoviraston tekemän oleskelulupaa koskevan harkinnan siirtämistä edustustoille ja tämä todennäköisesti ruuhkauttaisi edustustot. Vaikutus pikakaistalupauksen mukaiseen 14 vuorokauden käsittelyaikaan voisi siis olla kielteinen.

On huomioitava, että myös pitkäaikaisen viisumin myöntämisessä Schengenin yleissopimus ja Schengenin rajasäännöstö mahdollistavat viisuminhaltijan liikkumisen jäsenvaltioiden alueella. Schengenin rajasäännöstön mukaisesti henkilön on esitettävä selvitys suunnitellun oleskelun tarkoituksesta ja selvitys siitä, että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto, että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varma, tai hänen täytyy esittää selvitys siitä, että hän kykenee hankkimaan laillisesti tällaiset varat. Nämä edellytykset on selvitetty silloin, kun henkilölle on myönnetty oleskelulupa, mutta ei vielä siinä vaiheessa, kun hän on vasta jättänyt oleskelulupahakemuksensa.

Mikäli pitkäaikainen viisumi myönnettäisiin jo sillä perusteella, että oleskelulupahakemus on jätetty, mutta päätöstä oleskeluluvan myöntämiseksi ei olisi vielä tehty, hakija voisi saada oleskelulupahakemukseensa kielteispäätöksen ja olisi kuitenkin jo myönnetyllä pitkäaikaisella viisumilla Suomessa. Hänellä ei olisi tällöin työskentelyoikeutta eikä pitkäaikaisen viisumin umpeuduttua oleskeluoikeutta. Tässä olisi potentiaalinen mahdollisuus epäsäännölliseen, säännöistä poikkeavaan maahantuloon.

Edellä kerrotuin perusteluin esityksessä on päädytty siihen, että pitkäaikaisen viisumin myönnetään oleskeluluvan perusteella.

Pitkäaikaisen viisumin voimassaoloaika

Keskuskauppakamarin lausunto

Keskuskauppakamari on lausunnossaan katsonut, että Suomessa tulee ottaa käyttöön kaikki keinot, joilla voidaan vastata osaavan työvoiman tarpeeseen nyt ja tulevaisuudessa. Osaajien maahanmuuton edistäminen on yksi tärkeimmistä keinoista. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan

pitkäaikainen viisumi on keskeinen keino vauhdittaa osaajien maahanmuuttoa. Se ei kuitenkaan ole ainut keino vaan tarvitaan laajasti erilaisia toimia. Keskuskauppakamari huomauttaa, että hallituksen esityksessä valittu tapa pitkäaikaisen viisumin toteuttamiseen ei tuota kaikkea sitä hyötyä, mitä kansallisen viisumin avulla olisi saavutettavissa. Sen lisäksi että pitkäaikaisen viisumin soveltamisala tulee laajentaa ja sen myöntämine mahdollistaa jo siinä vaiheessa, kun oleskelulupaa haetaan, keskuskauppakamari on esittänyt että pitkäaikaisen viisumin voimassaoloaika tulisi olla pidempi kuin 100 päivää. Keskuskauppakamari huomauttaa, että tämä voi olla riittävä aika, mikäli kansallinen viisumi toteutetaan hallituksen esityksen mukaisella tavalla ja vain rajattuun kohderyhmään. On hyvä huomioida se, että useissa Euroopan maissa kansallisen viisumin kesto on puoli vuotta tai jopa vuosi. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan viisumin kestossa tulisi noudattaa yleisempää eurooppalaista linjaa. Tämä myös mahdollistaa kansallisen viisumin toteuttamismallin muuttamisen ja soveltamisen laajempaan kohderyhmään.

Ulkoministeriön vastaus

Pitkäaikaisen viisumin voimassaoloaika on tässä esityksessä 100 vuorokautta. Ehdotettu aika on lyhyt sen vuoksi, ettei viisumi olisi kovin pitkään voimassa yhtä aikaa oleskeluluvan kanssa. Rajoitettu lyhyt voimassaoloaika toisi myös sen edun, ettei erillistä peruuttamista ja siten ylimääräistä hallinnollista työtä tulisi tässä yhteydessä lisää.

Konsulipäällikkö Pasi Tuominen

Lainsäädäntöneuvos Minna-Kaisa Liukko

.

Liitteet -

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Konsulipalvelut
KPA-01 Minna-Kaisa Liukko

Asiasanat	KONSULIPALVELUT
Hoitaa	**KPA-01**
Hoitaa UE	
Koordinoi	
Tiedoksi	KPA-02; KPA-20; KPA-30; UMI-00; VIE-01; VSI-00

Laatija jakanut